Occasional Paper

No.3

Federal Environmental Assessment And Review Process In Canada

F.G. Hurtubise, Executive Chairman

And

P.G. Wolf, Director, Process Development

1980

Federal Environmental Assessment Review Office

Canada

Published In UNEP's Industry And Environment
Special Issue
1980

FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS IN CANADA

F.G. Hurtubise
Executive Chairman

and

P.G. Wolf
Director, Process Development
Federal Environmental Assessment Review Office

Introduction

The decision to institute a federal environmental impact assessment policy in Canada was made by Cabinet in 1973. The Minister of the Environment was directed to establish, in cooperation with other Ministers, a process for the environmental impact assessment of federal projects, programs and activities, as well as all private projects involving federal lands, properties or monies. This process is called the Federal Environmental Assessment and Review Process (EARP). EARP was adjusted in a second Cabinet decision in 1977 and the Minister's responsibility for environmental impact assessment was further highlighted in the Government Organization Act of 1979, which, among other responsibilities, states: "the Minister of the Environment shall ... undertake ... programs ... that are designed ... to ensure that new federal projects, programs and activities are assessed early in the planning process for potential adverse effects on the quality of the natural environment and that a further review is carried out of those ... activities that are found to have probable significant adverse effects, and the results thereof taken into account, and ... provide to Canadians environmental information in the public interest."

EARP is administered by the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) which reports to the Minister of the Environment.

To begin, it should be pointed out that the Canadian Government's Environmental Assessment and Review Process (EARP) is not a regulatory process and the Federal Environmental Assessment Review Office, or FEARO is not based in legislation, but on a Cabinet Decision and a firm agreement by ministers of the Federal Government that they will be responsible for the environmental consequences of activities proposed by their departments, including the incorporation of suitable mitigating measures.

Operation of the Process

In order that participating agencies can inform the public early in the planning stage of activities that may be environmentally significant, departments and agencies make initial screenings of their own activities to identify any environmental effects (see the process diagram in figure 1). These screenings are at point (1) and (2) in the diagram. The initial screening (1) is a preliminary review based on a "Leopold" type matrix. The second level (2) is an Initial Environmental Evaluation and is a somewhat more intensive investigation. Each of these screening steps are based on guidelines produced jointly by FEARO and Canada's Department of the Environment.

As can be seen at point (3) in the diagram, projects with potentially significant environmental impacts, are referred to the Executive Chairman

of FEARO for a formal assessment by an Environmental Assessment Panel. After a public review, the Panel submits its recommendations to the Minister of the Environment (5). Decisions on the Panel's recommendations are then made by the Minister of the Environment and the Minister responsible for the project.

The Panel Review

Each project submitted is reviewed by a separate independent Panel. The Chairman of each Panel is the Executive Chairman of FEARO or his delegate. Panel members are chosen for their objectivity and special knowledge relevant to the technical, environmental and socio-economic factors associated with the activity. They are selected from within the federal public service, provincial agencies and the private sector. Private sector appointments are made by the Minister of the Environment, on the recommendation of the Executive Chairman of FEARO.

When the Environmental Assessment Panel is formed to assess a project, one of its first tasks is to develop specific guidelines for the preparation of an Environmental Impact Statement (EIS). The EIS is a detailed documented assessment of the environmental consequences and related socio-economic impacts associated with the project, and is prepared, or procured, in accordance with the guidelines issued by the Panel by the federal agency responsible for the project. The nature of the activity and its proposed location will determine in many respects the type of detailed information required.

Public Participation

Provision of information to the public and its participation are fundamental to the panel phase of the Environmental Assessment and Review Process, since the public has an important role in determining the significance of a development action. Public input on the guidelines are solicited before they are completed by inviting written comments and/or by convening public meetings. This serves to ensure that the Panel has not overlooked matters of concern to those members of the public potentially affected by the proposal, as well as to provide the proponent with early indications of the public's point of view. Further, Environmental Impact Statement guidelines are made public at the same time they are forwarded to the project proponent.

Once the EIS is available, it is sent to interested parties and government agencies well in advance of public meetings. Written comments on the project are solicited and these also receive wide distribution prior to the hearings. Public interest is ensured through community visits by the Panel secretary, to inform the affected and interested public of the project review and to arrange distribution of information. The project proponent is also strongly urged to visit affected communities early in the process to explain the project and to answer questions.

Public Meetings

Panel meetings are normally structured so as to provide the greatest opportunity for an individual or group to express opinions or provide information on the potential impact of the proposal.

The meetings also serve as an opportunity for the proponent to describe the project to the public and to respond to concerns expressed by the public and technical agencies.

While Environmental Assessment Panel meetings are not legal proceedings, each Panel issues procedures for the conduct of its meetings.

These public meetings provide an opportunity for technical experts and individual members of the public to present their views to the Panel.

The Panel Report and Decision on the Project

When a panel has reviewed the EIS, the public response to this document, and any other relevant information, it prepares a report for the Minister of the Environment (point 4, Figure 1). This report contains the history of events associated with the project, a detailed examination of the vital environmental factors involved, environmental and related socio-economic impacts and conclusions and recommendations concerning project implementation. A Panel may recommend that a project not proceed, that it proceed as planned, or that it proceed with modifications or in accordance with specific conditions.

The Panel report is submitted to the Minister of the Environment by the Panel Chairman, and normally released to the public by the Minister shortly after. Decisions on the Panel's recommendations are made by the Minister of the Environment and the Minister of the initiating or sponsoring department (point 5, Figure 1).

Results

A few words about Process activities to date. Since 1974, some twenty-five major federal projects have been referred. Reviews on eleven projects have been completed to date, including eight in the past two years. Over one hundred days of public meetings have been held since 1977; audience total has exceeded 10,000 and more than 1000 presentations to panels have been made by individuals, groups, and representatives from all levels of government, and, of course, the proponent.

In summary, a few points should be emphasized:

- The Process was established to ensure that potential environmental and related impacts of federal projects, programs and activities are adequately reviewed in a public forum, before final decisions are made.

- EARP is not a regulatory process: it allows the government to review projects with the participation of the public.

- It has a self-assessment phase where the sponsoring department or agency initially screens its own project.

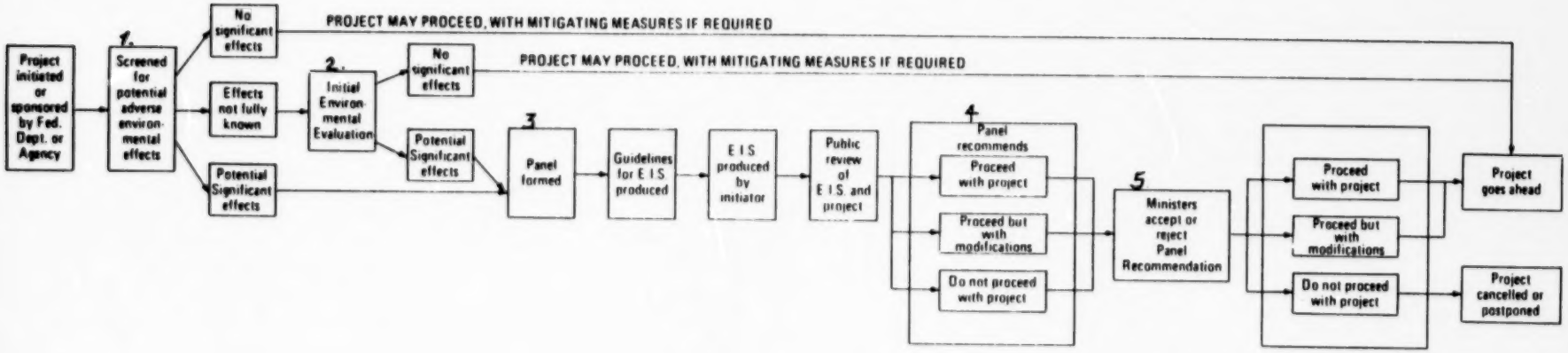
- Projects with potentially significant impacts are reviewed by an independent Panel of experts.

- Such reviews involve preparation of an EIS by the proponent which is subject to detailed scrutiny by technical agencies and the public. Public meetings are an integral part of the reviews.

- The Panel report is made directly to the Minister of the Environment.

- Final decisions on the project are made at the Cabinet level.

SCHEMATIC DIAGRAM OF THE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS



Pages Choisies

No. 3

Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

F. G. Hurtubise, Président exécutif

et

P. G. Wolf, Directeur, Dévelopement du processus

1980

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Canada

Publié par PNUE, Industrie et Environnement
Numéro spécial
1980

Introduction

La décision d'instaurer une politique fédérale en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada a été prise par le Cabinet en 1973. Le ministre de l'Environnement a alors été chargé d'établir, en collaboration avec d'autres ministres, un processus qui permettrait d'étudier les impacts que pourraient avoir sur l'environnement tous les projets, programmes et activités du gouvernement fédéral ainsi que tous les projets du secteur privé pour lesquels des crédits fédéraux seraient demandés ou pour lesquels une propriété fédérale serait en cause. Ce mécanisme, appelé Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, a été modifié en 1977, par une deuxième décision du Cabinet, et les responsabilités du ministre dans ce domaine ont été précisées dans la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement dans les termes suivants: "le ministre de l'environnement ... entreprend ... des programmes conçus ... de façon que les nouveaux projets, programmes et activités fédéraux soient, dès les premières étapes de planification, pesés en fonction de leurs risques pour la qualité de l'environnement naturel, que ceux d'entre eux dont on aura constaté qu'ils présentent probablement des risques graves fassent l'objet d'un réexamen et que l'on tienne compte des résultats du réexamen, et ... pour fournir à la population des informations d'intérêt public sur l'environnement".

Le Processus est appliqué par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE), qui relève du ministre de l'Environnement.

Il faut d'abord préciser que le Processus n'a pas valeur de règlement et que le Bureau qui en a la responsabilité n'a pas été créé en vertu d'une loi, mais suite à une décision du Cabinet et en vertu d'une entente ferme des ministres du gouvernement fédéral leur attribuant la responsabilité des incidences environnementales des activités projetées

par leur ministère, y compris l'application de mesures d'atténuation appropriées.

Déroulement du Processus

Afin que les organismes concernés puissent informer le public dès les premières étapes de planification au sujet des projets qui pourraient avoir des répercussions importantes sur l'environnement, les ministères et organismes font un examen préalable de ces projets (voir le diagramme de la figure 1). Cet examen forme les étapes 1 et 2 du diagramme. L'examen préalable (1) effectué au moyen d'une matrice du genre "Léopold" et l'évaluation environnementale initiale (2) qui constitue un examen plus poussé. Ces deux étapes sont franchies selon des lignes directrices préparées conjointement par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et le ministère de l'Environnement.

Comme le montre l'étape (3) du diagramme, les projets qui pourraient avoir des effets néfastes sur l'environnement sont soumis au président du BFEEE pour faire l'objet d'un examen officiel par une commission d'évaluation environnementale. Après un examen public, la commission présente ses recommandations au ministre de l'Environnement (5). Ce dernier et le ministre responsable du projet prennent alors les décisions appropriées.

L'examen par la commission

Chaque projet soumis est examiné par une commission distincte et indépendante. Le président de chaque commission est le président du BFEEE ou son délégué. Les membres de la commission sont choisis en fonction de leur objectivité et de leurs connaissances particulières des facteurs techniques, environnementaux et socio-économiques reliés au projet. Ils sont choisis parmi les membres de la fonction publique

fédérale, des organismes provinciaux et du secteur privé. Les nominations des personnes du secteur privé sont effectuées par le ministre de l'Environnement, sur recommandation du président du BFEEE.

Une des premières tâches de la commission d'évaluation environnementale est d'élaborer les lignes directrices applicables à la préparation de l'énoncé des incidences environnementales. Cet énoncé est une évaluation détaillée des répercussions environnementales et socio-économiques du projet et est préparé ou obtenu par l'organisme responsable du projet, à partir des lignes directrices édictées par la commission. La nature du projet et l'endroit où l'on se propose de le réaliser déterminent en grande partie le genre d'informations requises.

Participation du public

L'information de la population et la participation du public intéressé constituent une étape essentielle du Processus, car le public a un rôle important à jouer dans l'évaluation des répercussions d'un projet. On l'invite donc à faire part de ses commentaires, par écrit ou en assistant aux réunions publiques, concernant les lignes directrices, avant que l'élaboration de ces dernières soit terminée. Cette étape permet d'assurer que la commission ne néglige pas d'examiner certaines questions préoccupant des personnes qui pourraient être touchées par le projet et permet de fournir au promoteur dès le début des indications sur le point de vue du public. De plus, les lignes directrices relatives à la préparation de l'énoncé des incidences environnementales sont rendues publiques au moment où elles sont envoyées au promoteur du projet.

Une fois l'énoncé terminé, il est envoyé aux parties et organismes gouvernementaux concernés, longtemps avant la tenue des réunions publiques. On invite par la suite les intéressés à présenter des

observations écrites concernant le projet, lesquelles sont également largement diffusées avant la tenue des audiences. Le secrétaire de la commission stimule l'intérêt public en visitant les populations locales, pour les informer de l'examen du projet et voir à la diffusion des informations. Le promoteur est également fortement incité à rencontrer, dès le début du processus, les collectivités locales, pour donner des précisions sur le projet et répondre aux questions.

Réunions publiques

Les réunions publiques de la commission sont normalement organisées de façon à permettre, dans toute la mesure du possible, aux particuliers ou aux groupes d'exprimer leurs opinions ou de fournir des informations sur les répercussions possibles du projet.

Les réunions constituent également une occasion pour le promoteur d'expliquer son projet et de répondre aux appréhensions soulevées par le public et les organismes chargés de l'examen technique.

Comme les réunions des commissions d'évaluation environnementale ne constituent pas une procédure juridique, chaque commission établit ses propres méthodes.

Ces réunions publiques permettent aux experts-conseils et au public de faire valoir leur point de vue auprès de la commission.

Rapport de la commission et décisions concernant le projet

Une fois que la commission a terminé l'examen de l'énoncé des incidences environnementales, qu'elle a consulté le public sur ce document et qu'elle a obtenu toute autre information pertinente, elle rédige un rapport qu'elle présente au ministre de l'Environnement (étape 4, figure 1). Ce rapport contient une description des

différentes phases du projet, un examen détaillé des principaux facteurs environnementaux et des répercussions environnementales et socio-économiques du projet, et les conclusions et les recommandations de la commission concernant la réalisation du projet. Cette dernière peut recommander que le projet ne soit pas réalisé, qu'il soit réalisé tel qu'il a été planifié, ou qu'il soit réalisé sous réserve de modifications ou à certaines conditions.

Le président de la commission présente le rapport au ministre de l'Environnement qui, en général, le publie peu après. Les décisions sont prises par le ministre de l'Environnement et le ministre responsable du projet (étape 5, figure 1) d'après les recommandations de la commission.

Résultats

Quelques mots maintenant sur les activités réalisées dans le cadre du processus jusqu'à aujourd'hui. Depuis 1974, vingt-cinq projets fédéraux importants ont été soumis. L'examen de onze de ces projets est terminé, dont huit au cours des deux dernières années. Depuis 1977, on a tenu plus de cent jours de réunions publiques auxquelles ont assisté au moins 10 000 personnes. De plus, plus de 1 000 présentations ont été faites aux commissions par des particuliers, des groupes et des représentants de tous les gouvernements et, bien sûr, par les promoteurs.

En résumé, soulignons quelques points:

- Le Processus a été établi pour assurer que les répercussions environnementales ou autres que pourraient avoir les projets, programmes et activités du gouvernement fédéral fassent l'objet d'un examen public avant que les décisions finales ne soient prises à leur sujet.

- Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement n'a pas valeur de règlement; il permet au gouvernement d'évaluer les projets avec la participation du public.

- Il comporte une étape à laquelle le ministère ou l'organisme parrain effectue lui-même un examen préalable du projet.

- Les projets susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement font l'objet d'un examen par une commission indépendante formée de spécialistes.

- Cet examen implique la préparation par le promoteur d'un énoncé des incidences environnementales qui est minutieusement examiné par des organismes techniques et par le public. Les réunions publiques font partie intégrante de ces examens.

- La commission est directement comptable au ministre de l'Environnement.

- Les décisions finales concernant le projet sont prises par les ministres intéressés.

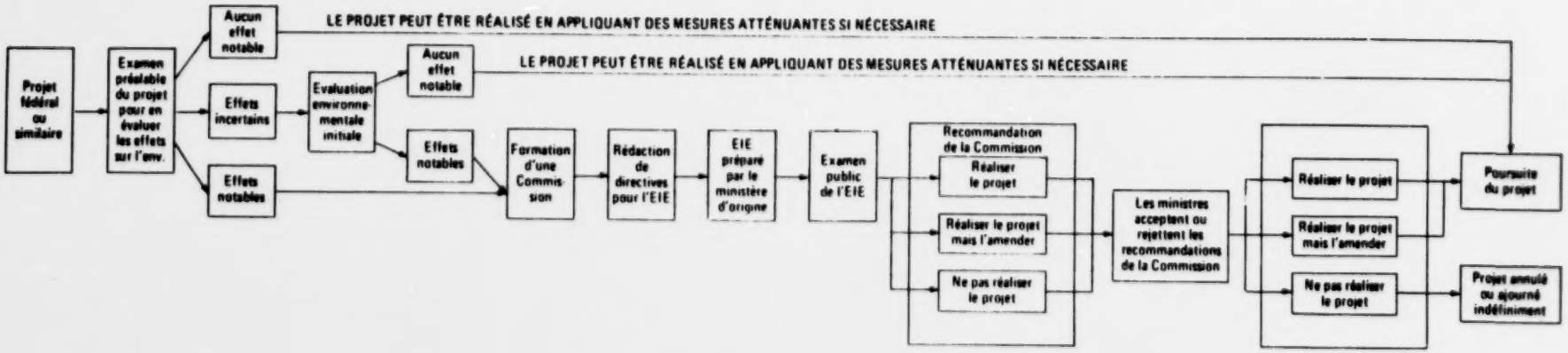



SCHÉMA DU PROCESSUS FÉDÉRAL D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT